Emploi et Développement social Canada
Employment and Social Development Canada
Canada

Évaluation des Affaires multilatérales du travail

RAPPORT FINAL
28 novembre 2017

Direction de l'évaluation ▸ Direction générale des politiques stratégiques et de service

SP-1183-06-18F

Évaluation des Affaires multilatérales du travail

Vous pouvez télécharger cette publication en ligne sur le site
canada.ca/publicentre-EDSC.

Ce document est aussi offert sur demande en médias substituts (gros caractères, MP3, braille, audio sur DC, fichiers de texte sur DC, DAISY, ou accessible PDF) auprès du 1 800 O-Canada (1-800-622-6232). Si vous utilisez un téléscripteur (ATS), composez le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2018

Pour des renseignements sur les droits de reproduction :
droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca

PDF
N° de cat. : Em20-106/2018F-PDF
ISBN : 978-0-660-26982-5

EDSC
N° de cat. : SP-1183-06-18F

Table des matières

Table des matières i

Liste des abréviations ii

Sommaire iii

Réponse de la direction vii

1. Introduction 1

1.1 Contexte de l'évaluation 1

1.2 Objectifs de l'évaluation 1

2. Contexte du programme 2

2.1 Fonction des affaires internationales du travail 2

2.2 Fonction des affaires intergouvernementales du travail 3

2.3 Activités, intervenants et partenaires principaux 4

3. Constatations 5

3.1 Pertinence 5

3.2 Efficacité 8

3.3 Efficience et économie 15

4. Conclusion et recommandations 17

Annexe 1 : Ébauche de modèle logique 19

Annexe 2 : Matrice d'évaluation 20

Annexe 3 : Ententes et projets avec la Chine 22

Annexe 4 : Conventions de l'OIT ratifiées par le Canada 24

Liste des acronymes

ACALO	Association canadienne des administrateurs de la législation ouvrière
EDSC	Emploi et Développement social Canada
G7	Groupe des 7
G20	Groupe des 20
OIT	Organisation internationale du Travail
AMT	Affaires multilatérales du travail
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

Sommaire

Ce rapport présente les constatations et les recommandations de l'évaluation de la Division des Affaires Multilatérales du Travail (AMT) au sein du Programme du travail d'Emploi et Développement Social Canada. Il s'agit de la première évaluation du programme depuis que le Canada est devenu membre de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) en 1919[1].

L'évaluation a été menée dans le but d' examiner la pertinence du programme et son rendement dans son soutien du Canada dans la promotion des normes internationales du travail et la préservation de ses intérêts commerciaux dans le contexte d'une mondialisation équitable, tout en œuvrant en faveur des droits de la personne et la justice sociale. La prise en compte de ces enjeux consolide les droits fondamentaux et les valeurs du travail aussi bien au sein des entreprises canadiennes que dans le milieu de travail des pays partenaires.

Le programme joue un rôle de première importance dans la promotion des positions du Canada sur de nombreux enjeux domestiques et internationaux en rapport avec le travail et le commerce. L'intervention du gouvernement canadien (le Programme) dans ces enjeux et son implication dans les décisions et les orientations du futur est d'autant plus essentielle que ces mêmes questions sont d'actualité au Canada. Le mandat de ce programme est exécuté à travers l'organisation et la participation aux forums consacrés au travail, la mise à disposition du contenu des politiques sur le travail dans l'élaboration de nombreux documents et ententes, la contribution au processus de ratification, le respect et l'application des normes du travail au Canada ainsi que des obligations du Canada envers l'Organisation Internationale du Travail.

Le programme fait des progrès en termes d'articulation et de mesure des objectifs et des résultats attendus. Il a déjà quelques mesures de rendement qui peuvent être utilisées pour mesurer sa contribution à un processus plus large pour faire avancer les enjeux en rapport avec le travail aussi bien au Canada que sur le plan international.[2] Ces mesures incluent notamment le nombre des résolutions de l'OIT entérinées par le gouvernement canadien et les progrès acquis dans leur application au Canada, le nombre de rencontres d'importance à l'échelle nationale et internationale que le programme organise ou auxquelles il participe ainsi que la fréquence à laquelle le programme fournit et prépare des conseils et les positions en rapport avec le travail pour les ministères fédéraux

Vu que le Canada évolue en partenariat et collabore avec d'autres acteurs internationaux, il s'est avéré difficile d'isoler l'impact net des activités du programme sur ses résultats, notamment en ce qui concerne sa contribution aux enjeux relatifs au

[1] Créée récemment, la Division des affaires multilatérales du travail a porté différents noms au fil des ans.

[2] L'enjeux relatif à la mesure de rendement a été mieux cerné pendant la phase de planification de l'évaluation en consultation du programme (c-à-d., la préparation du document de l'évaluabilité qui a été approuvé par le Comité de mesure de rendement et d'évaluation et du rapport de méthodologie qui été approuvé par le comité consultatif d'évaluation)

domaine du travail et du commerce à l'échelle nationale et internationale. L'évaluation s'est inspirée de données issues de la revue de documents, d'informations obtenues à partir d'entrevues avec des acteurs clés (incluant des représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, les organisations d'employeurs et des syndicats de travailleurs ainsi que l'Organisation Internationale du Travail) qui ont montré la contribution des activités du programme aux enjeux ci-haut mentionnés.

Voici des renseignements sur le contexte. En 2015, le programme Affaires internationales du travail a fusionné avec l'unité des Relations intergouvernementales et Affaires du travail autochtones pour former les Affaires multilatérales du travail. Puisque l'évaluation porte sur les activités de 2010-2011 à 2015-2016, le présent rapport se penche davantage sur les activités internationales et met moins l'accent sur le travail non international, notamment avec les provinces et les territoires, un secteur de responsabilité ajouté plus récemment. La prochaine évaluation couvrira les activités du programme aux niveaux national et international. Elle traitera des échanges avec les provinces et les territoires et de l'implication du programme dans les traités avec les Premières Nations.

Les questions d'évaluation visaient à déterminer dans quelle mesure le programme répond à un besoin continu, à la façon dont ses objectifs s'harmonisent avec les priorités et les responsabilités du gouvernement du Canada et les résultats stratégiques d'EDSC. Enfin, l'exercice a évalué dans quelle mesure les activités du programme contribuent efficacement à la réalisation des résultats escomptés de cette division.

L'évaluation a porté sur les trois secteurs d'activités de programme suivants :

1) aider le gouvernement du Canada à respecter ses obligations internationales liées au travail auprès de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), notamment :
a) en coordonnant et en facilitant le déroulement des discussions nationales sur le processus de ratification des conventions et des recommandations de l'OIT, appelées les instruments de l'OIT;
b) en faisant rapport à l'OIT sur l'état de la mise en œuvre par le Canada des instruments ratifiés et non ratifiés;
c) en élaborant les positions de négociation du Canada en consultation avec les intervenants pertinents;
2) représenter le Canada et/ou gérer sa représentation au sein des forums multilatéraux du travail lors des discussions sur les normes internationales du travail;
3) fournir de l'information aux ministères fédéraux sur les enjeux et les normes du travail relativement à diverses ententes avec des gouvernements, des agences et des organismes étrangers et des gouvernements autochtones.

Compte tenu de la nature des activités du programme qui ne ciblent pas une clientèle précise, ainsi que son faible degré de risque et d'importance relative, les seules sources de données utilisées pour l'évaluation sont l'examen des documents et les interviews avec des informateurs clés. Les principaux résultats de cette première évaluation consistent en une description précise des rôles, des activités et de la pertinence du programme pour le gouvernement du Canada en matière de politiques commerciales et de travail ainsi que des résultats globaux escomptés (c.à-d. décisions

sur les politiques du travail bien appuyées sur une bonne information, les normes du travail mondialement reconnues) pour cette division.

Principales constatations

1. Les deux sources de données indiquent que le programme joue un rôle unique pour faire progresser les engagements internationaux en matière de travail qui visent à protéger les travailleurs et les employeurs à l'échelle nationale et internationale. Le programme représente le Canada et participe aux discussions liées au travail dans les forums nationaux et internationaux multilatéraux qui œuvrent pour : 1) l'élaboration de normes internationales du travail qui reflètent les valeurs et les intérêts du Canada; 2) la ratification et la mise en œuvre des normes internationales du travail par le Canada; 3) la supervision de l'application des normes ratifiées par les autres pays et le respect des obligations de rapport du Canada dans le cadre de cette supervision; 4) une expertise conseil à l'OIT en ce qui concerne la gouvernance institutionnelle, les politiques du travail et la coopération technique; 5) la cohérence des politiques du travail dans divers forums multilatéraux.

2. Le programme a coordonné efficacement la ratification par le Canada de quatre conventions de l'OIT au cours de la période d'évaluation, dont une convention fondamentale[3], en plus de travailler à la ratification d'une cinquième. Le programme a également respecté ses obligations en matière d'établissement de rapports à l'OIT relativement à la mise en œuvre par le Canada des conventions ratifiées et au statut des instruments non ratifiés[4].

3. Au cours de cette période d'évaluation, le programme a facilité le processus annuel de consultation auprès de diverses entités gouvernementales, d'employeurs et de travailleurs pour élaborer les positions du Canada sur la scène internationale. Le programme a également facilité le processus de traitement des plaintes en matière de principes et droits fondamentaux au travail que des organisations ouvrières canadiennes ont présentées à l'OIT contre des instances canadiennes[5]. Toutefois, le programme a moins participé aux ententes avec des peuples autochtones liées à l'autonomie gouvernementale et aux négociations des revendications territoriales au cours de la même période. Cela s'explique en partie par un manque de ressources.

4. L'évaluation a permis de cerner certaines difficultés auxquelles à le programme a été confronté dans l'exécution de ses activités et dans l'atteinte de ses résultats. Par exemple :

---

[3] Le Conseil d'administration de l'OIT a cerné huit conventions particulières qui traitent des sujets considérés comme des principes et droits fondamentaux au travail (p. ex. la *Convention (n° 029) sur le travail forcé)*. À la fin de la période d'évaluation, le Canada avait ratifié sept des huit conventions fondamentales.

[4] Exception : le rapport 2014-2015 était incomplet et en retard.

[5] Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998).

1. L'absence de mesures robustes du rendement signifie qu'il n'existe pas de cadre substantiel permettant de comprendre le mandat, les objectifs, les activités et les résultats escomptés du programme. Par conséquent, des indicateurs de rendement clés avec des activités correspondantes de collecte de données n'ont pas été élaborés, ce qui limite le processus de rapport et de surveillance.[6]
2. Le programme a éprouvé certaines difficultés de communication bidirectionnelle avec les ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux. Il s'est donc avéré plus difficile pour le programme de recevoir de l'information dans des délais permettant de respecter diverses échéances internationales. Cela a aussi affecté la capacité des provinces et des territoires de demeurer au fait des priorités et de l'orientation du gouvernement fédéral.

Recommandations

1. Le programme pourrait améliorer les communications avec divers intervenants pour respecter les échéances de production des rapports.
2. Le programme pourrait bénéficier d'un examen approfondi de ses besoins en ressources à combler pour faire en sorte que le Canada soit représenté aux niveaux appropriés dans les forums internationaux, tout en continuant à respecter ses autres obligations nationales et internationales.

[6] En octobre 2017 (après la fin de l'évaluation), le programme a élaboré un profil d'information sur le rendement qui comprend des indicateurs et un modèle logique - ce cadre continuera d'être élaboré puisque les indicateurs sont liés aux données et aux rapports.

Réponse de la direction

Introduction

Le Programme du travail accueille favorablement la contribution apportée par l'évaluation et sa contribution au processus d'élaboration du programme et des politiques. Les constatations de l'évaluation seront utilisées pour éclairer la détermination des priorités et le processus décisionnel afin d'améliorer le rendement du programme et d'assurer la reddition de comptes. Cette contribution sera d'une grande utilité dans le processus d'évaluation à venir; d'autant plus que la Division des Affaires Multilatérales du Travail (AMT) a entrepris des changements structurels importants au cours de la période visée par l'évaluation qui est l'objet de ce rapport.

Le Programme du travail se réjouit du fait que les constatations clés de l'évaluation prouvent que le programme atteint ses objectifs souhaités et accomplit son rôle unique, notamment,

1. en faisant progresser les engagements internationaux relatifs au travail qui visent à protéger les travailleurs et les employeurs à l'échelle nationale et internationale;
2. en coordonnant efficacement la ratification par le Canada des conventions internationales sur les normes du travail et en respectant ses exigences de production de rapport envers les organismes internationaux;
3. en facilitant les processus de consultation auprès des gouvernements, des employeurs et des travailleurs destinés à l'élaboration des positions du Canada à l'échelle internationale.

Parallèlement, l'évaluation a établi que le programme a moins participé aux ententes avec des peuples autochtones relatives à l'autonomie gouvernementale et aux négociations des revendications territoriales.

Sous une réserve, le Programme du travail est d'accord avec les constatations clés énoncées aux paragraphes 1, 2 et 3 du Sommaire. En ce qui concerne la diminution de l'engagement à l'égard des ententes avec des peuples autochtones, le Programme du travail est d'accord avec la conclusion générale. Bien que cette tendance soit la conséquence d'un manque de ressources, le Programme du travail s'efforcera, au cours de la prochaine période d'évaluation, d'améliorer l'engagement à l'égard des enjeux autochtones qui touchent au mandat du programme.

Le Programme du travail note que l'évaluation examine les fonctions intergouvernementales d'AMT principalement du point de vue des contributions à

l'avancement des engagements internationaux du Canada. Cela découle peut-être de la création d'AMT tard au cours de la période d'évaluation. Les fonctions intergouvernementales, incluant le Secrétariat de l'Association Canadienne des Administrateurs de la Législation Ouvrière (ACALO), ont une raison d'être et des objectifs nationaux plus larges. Le programme entend poursuivre ces travaux au cours de la prochaine période de rapport.

L'évaluation a aussi cerné certaines difficultés auxquelles à le programme est confronté dans l'exécution de ses activités et dans la réalisation de ses résultats, notamment :

a) L'absence de mesures de rendement robustes; ce qui signifie qu'il n'existe pas de cadre substantiel permettant de comprendre le mandat, les objectifs, les activités et les résultats escomptés. Par conséquent, on n'a pas élaboré d'indicateurs de rendement clés avec des activités correspondantes de collecte de données, ce qui limite le processus de rapport et de surveillance.

b) Le programme a éprouvé certaines difficultés de communication bidirectionnelle avec les ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux. Il a donc été plus difficile pour le programme de recueillir l'information nécessaire dans des délais permettant de respecter divers échéanciers internationaux. Cela a aussi affecté la capacité des provinces et des territoires de demeurer au fait des priorités et de l'orientation du gouvernement fédéral.

Dans le cadre des nouveaux mécanismes du gouvernement du Canada en matière de gestion axée sur les résultats, AMT (à titre d'élément de la Direction des affaires internationales et intergouvernementales du travail) élabore actuellement un Profil d'information sur le rendement doté d'un modèle logique et d'indicateurs de rendement pour mieux rendre compte de l'atteinte des résultats. Dans la mesure du possible, la collecte de données est et a été une considération dans l'élaboration des indicateurs de rendement clés.

Par ailleurs, le Programme du travail est d'accord sur les difficultés de communication avec les principaux intervenants qui ont été cernées.

Recommandations

1. *Le programme pourrait améliorer les communications avec divers intervenants pour respecter les échéances de production des rapports.*

RÉPONSE : Le Programme du Travail a déjà en place des mécanismes efficaces pour fournir de l'information sur les initiatives et pour solliciter leur contribution d'une grande variété d'intervenants, y compris dans les processus d'établissement des rapports. La transmission dans les délais d'informations de qualité par divers intervenants dépend en grande partie de facteurs comme l'établissement des priorités, la charge de travail et les ressources disponibles de chacun des intervenants concernés, ce qui est en hors du contrôle d'AMT. Néanmoins, AMT s'efforcera de relever le niveau de communication avec les intervenants concernés en utilisant les forums existants comme l'ACALO pour attirer l'attention aux niveaux supérieurs sur les obligations du Canada auprès de l'Organisation Internationale du Travail. AMT s'efforcera de collaborer avec les

provinces, les territoires, les autres ministères fédéraux et, le cas échéant, les partenaires sociaux pour accroître l'efficacité des communications afin d'assurer la production de rapports complets dans les délais prescrits.

2. *Le programme pourrait bénéficier d'un examen approfondi de ses besoins en ressources à combler pour faire en sorte que le Canada soit représenté aux niveaux appropriés dans les forums internationaux, tout en continuant à respecter ses autres obligations nationales et internationales.*

RÉPONSE : Bien que le Programme du Travail a pu honorer ses obligations et facilité la représentation aux niveaux appropriés lors des forums internationaux, nous observons une baisse du budget de fonctionnement salarial et non salarial ainsi que les ressources humaines. Fort du constat que les activités d'AMT répondent à un besoin continu et croissant, le Programme du travail entreprendra un examen approfondi des ressources requises à AMT à la lumière de l'exercice de planification stratégique à moyen terme afin de déterminer les lacunes en ressources et de nature opérationnelle.

1. Introduction

1.1. Contexte de l'évaluation

La Division des affaires multilatérales du travail au sein du Programme du travail d'EDSC et ses activités n'ont pas été évaluées auparavant. Il s'agit donc de la première évaluation de la pertinence et du rendement continus du programme. Elle examine les activités de programme entreprises de 2010-2011 à 2015-2016. Compte tenu du fait que le programme ne dispose pas d'une documentation complète sur ses objectifs, ses activités et les résultats escomptés, la contribution fondamentale de la présente évaluation consiste en une bonne description de la raison d'être du programme, de son fonctionnement et de ses réalisations au cours de la période d'évaluation.

Les constatations de l'évaluation sont basées sur un examen des documents du programme et sur la consultation de documents publics permettant de comprendre le contexte d'AMT, ses opérations, son mandat et les résultats globaux escomptés. L'évaluation a également organisé 15 interviews avec des informateurs clés des gouvernements fédéral et provinciaux, des organisations ouvrières et de l'OIT pour obtenir leurs opinions sur les réalisations du programme.

La principale restriction de l'évaluation inclut le manque de documentation relative aux objectifs, aux activités et aux résultats escomptés du programme en raison de l'absence d'une stratégie de mesure du rendement[7]. Conformément à la Politique sur les résultats de 2016 du Conseil du Trésor, le programme est tenu de créer et de compléter ses propres profils d'information sur le rendement (PIR), qui constituent la source définitive d'information sur le rendement pour appuyer le suivi et l'évaluation du programme.

1.2. Objectifs de l'évaluation

L'évaluation avait pour objet d'examiner dans quelle mesure les activités d'AMT produisent les résultats de programme escomptés et aident le gouvernement du Canada à respecter ses obligations nationales et internationales. Le rôle des activités d'AMT dans la promotion des normes du travail; des enjeux de justice sociale et des droits de la personne lors des forums internationaux et multilatéraux et à l'échelle nationale a également été évalué. La matrice d'évaluation, incluant les questions et sous-questions explorées, figurent à l'annexe 2.

[7] Une ébauche de modèle logique intégrant les activités et les résultats d'AMT est présentée à l'annexe 1.

2. Contexte du programme

La Division des Affaires Multilatérales du Travail (AMT) fait partie de la Direction des affaires internationales et intergouvernementales du travail qui relève de la Direction générale de la politique, du règlement des différends et des affaires internationales du Programme du travail d'EDSC. Avant la restructuration en 2015, AMT était connu sous l'appellation Affaires internationales du travail. Sa fusion avec Relations intergouvernementales et Affaires du travail autochtones au sein de la même direction a donné naissance à AMT sous sa forme actuelle. Étant donné que l'évaluation visait la période de 2010-2011 à 2015-2016, elle est axée sur les aspects des affaires internationales d'AMT, et porte moins sur le travail plus récent mené sur la scène nationale avec les provinces et les territoires après la fusion. Avec un budget annuel total d'environ 1,2 M$ et 12 équivalents temps plein, AMT a pour principales responsabilités de gérer les fonctions des affaires du travail internationales et intergouvernementales au nom de la Direction des affaires internationales et intergouvernementales du travail.

2.1. Fonction des affaires internationales du travail

La Division des Affaires Multilatérales du Travail gère la participation du Canada à diverses activités liées au travail en appuyant les positions internationales du gouvernement lors les forums internationaux (p. ex. OIT, Groupe des sept pays industrialisés (G7), Groupe des vingt pays industrialisés (G20), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)) et dans le cadre d'autres organisations, sommets et événements des Nations Unies.

Dans ce contexte, la majorité des activités d'AMT se rapportent à son rôle de représentation du Canada à titre d'État membre de l'organisme spécialisé des Nations Unies qu'est l'Organisation internationale du Travail (OIT) pour :

- élaborer les normes internationales du travail sous la forme de conventions ou de traités internationaux juridiquement contraignants et de recommandations non contraignantes établies à la Conférence internationale du Travail tenue annuellement;
- participer au Conseil d'administration qui établit la politique de l'OIT et le programme de la Conférence internationale du Travail, et qui adopte le programme et le budget provisoires de l'OIT pour soumission à la Conférence internationale du Travail[8];
- présider le Groupe des 40 pays industrialisés à économie de marché, pour coordonner les positions ou la mise en commun de l'information dans ce vaste groupe de membres animés des mêmes idées dans le contexte du Conseil d'administration de l'OIT et de la Conférence internationale du Travail;

[8] OIT : Conseil d'administration : http://www.ilo.org/gb/lang-fr/index.htm

- respecter les obligations des États membres de l'OIT qui consistent notamment à faire rapport annuellement sur les Conventions et à participer pleinement à l'application des mécanismes de supervision des Conventions par l'OIT, à la fois à titre de superviseur des autres pays et d'entité supervisée;
- participer à la discussion des enjeux du travail et de l'emploi d'importance mondiale;
- contribuer à la réalisation des objectifs de la politique étrangère du Canada par l'entremise de ces activités et soutenir les enjeux du travail au sein d'autres forums multilatéraux comme le G7, le G20, l'OCDE, le Conseil des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Le programme s'acquitte de ses responsabilités internationales en assurant une liaison régulière avec Affaires mondiales Canada à la fois au Canada et à sa mission permanente aux Nations Unies à Genève. AMT communique également avec les divisions d'EDSC et d'autres ministères fédéraux au besoin.

Au nom du Canada, le programme fait la promotion des normes internationales du travail au pays et à l'étranger en contribuant à diverses ententes internationales liées au travail ou à des enjeux nationaux, comme les ententes avec les peuples autochtones. Le programme gère deux protocoles d'entente entre le Canada et la Chine dans le but de maintenir un dialogue constructif et de soutenir les activités liées au travail (voir à l'annexe 3). Ces protocoles d'entente fournissent des occasions de partager les valeurs canadiennes liées aux droits du travail et de renforcer le respect des principes et des droits fondamentaux du travail de l'OIT.

2.2. Fonction des affaires intergouvernementales du travail

Conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867*, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se partagent la responsabilité du portefeuille du travail. Ainsi, lorsque le Canada conclut des ententes internationales liées au travail (par ex. des conventions de l'OIT, des accords commerciaux), les trois ordres de gouvernement se répartissent habituellement la mise en œuvre de leurs dispositions.

A travers son réseau de consultations fédéral-provincial-territorial, AMT s'efforce de coordonner la mise en œuvre des dispositions, d'élaborer la position du Canada sur les normes internationales du travail et d'obtenir l'accord avant la ratification des conventions. AMT coordonne également la réponse du gouvernement, en collaboration avec le Congrès du travail du Canada, la Confédération des syndicats nationaux et le Conseil canadien des employeurs sur des questions liées à l'OIT, comme la ratification des conventions.

Pour appuyer le processus et les discussions entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, AMT fait office de secrétariat de l'Association Canadienne des Administrateurs de la Législation Ouvrière (ACALO). Le secrétariat organise le forum sur le travail des sous-ministres fédéral, provinciaux et territoriaux pour assurer la collaboration et la coordination qui précèdent les réunions annuelles fédérales, provinciales et territoriales des ministres du Travail. L'ACALO sert également de forum

pour tenir des tables rondes et des ateliers pouvant réunir des fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux de même qu'inclure des partenaires sociaux et des organisations internationales s'il y a lieu.

Le dialogue à l'ACALO porte sur des questions comme la ratification des conventions de l'OIT par le Canada et la promotion des intérêts nationaux à l'OIT. Afin de renforcer la participation du Canada à l'OIT, les ministres ont entériné la *Stratégie fédérale, provinciale et territoriale sur le Canada et l'OIT* et un plan d'action en 2008. La Stratégie est conçue de manière à fournir un cadre intégré pour le travail du Canada à l'OIT. Elle vise notamment à améliorer l'historique du Canada en matière de ratification, à renforcer ses réponses aux plaintes relativement à la liberté d'association et à faire progresser les positions canadiennes sur les questions liées à la réforme de l'OIT. La Stratégie est renforcée par des plans de travail triennaux consécutifs qui sont adoptés par le Comité permanent des affaires internationales du travail de l'ACALO.

AMT gère également les affaires du travail liées aux ententes sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones et aux ententes de revendications territoriales globales. Plus précisément, AMT a pour mandat de préserver la position du gouvernement du Canada sur le caractère irréversible de l'autonomie des peuples autochtones en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et de la Politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale de 1995. Parallèlement à ce mandat de préservation, AMT s'assure également que les relations de travail et les conditions de travail prévues dans les ententes d'autonomie gouvernementale et les ententes de revendications territoriales globales continuent de relever de la compétence appropriée, le plus souvent au niveau fédéral.

Enfin, le programme représente le Programme du travail au caucus fédéral sur l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales globales. Dans ce rôle, le programme fournit des informations pour les négociations d'Affaires autochtones et du Nord Canada afin de veiller à ce que les dispositions des ententes d'autonomie gouvernementale soutiennent la position du Programme du travail. La Division conseille aussi le sous-ministre adjoint dont elle relève, qui fait partie du comité directeur chargé de finaliser les décisions prises au caucus fédéral.

2.3. Activités, intervenants et partenaires principaux

Les activités principales de la Division des affaires multilatérales du travail pendant la période de cette évaluation ont consisté à:

1. gérer la participation du Canada au sein de l'OIT, en élaborant, en mettant en œuvre et en supervisant les normes internationales du travail, et en offrant un leadership ainsi qu'une orientation concernant la gouvernance institutionnelle, les politiques du travail et la coopération technique;
2. soutenir la participation du Canada à d'autres forums internationaux que ceux de l'OIT en fournissant des renseignements et des conseils fiables, cohérents et ponctuels;

3. mettre en œuvre des stratégies de ratification des normes internationales du travail (le cas échéant);
4. fournir des services de secrétariat à l'Association canadienne des administrateurs de la législation ouvrière en soutien à la collaboration des ministres et des sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux du travail;
5. gérer deux protocoles d'entente entre le Canada et la Chine incluant les activités connexes, ainsi que les projets de développement des d'opportunités avec la Chine.

Les principaux intervenants :

- la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et du Travail, EDSC;
- les fonctionnaires du Programme du travail et des directions des Relations internationales et des Affaires autochtones d'EDSC;
- la mission permanente du Canada à Genève;
- les ministères fédéraux (p. ex. Affaires mondiales Canada, Transports Canada);
- le Parlement du Canada;
- les travailleurs et les industries du Canada sous réglementation fédérale;
- les travailleurs autochtones dans les réserves et les industries du Canada sous réglementation fédérale.

Les principaux partenaires :

- l'Organisation Internationale du Travail;
- l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques;
- d'autres forums multilatéraux (p. ex. le G20, le G7);
- le Congrès du travail du Canada, la Confédération des syndicats nationaux et le Conseil canadien des employeurs;
- les ministères du travail provinciaux et territoriaux;
- les quarante États membres du groupe des pays industrialisés à économie de marché de l'OIT.

3. Constatations

3.1. Pertinence

3.1.1. Les Affaires multilatérales du travail aide le Canada à respecter ses obligations

L'un des principaux rôles du programme consiste à aider le Canada à satisfaire à ses obligations internationales liées au travail auprès de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) dont il est un membre fondateur. Le Canada est également un membre élu

du Conseil d'administration de l'OIT, qui a la responsabilité d'élire le directeur général de l'OIT et d'adopter son programme et son budget provisoires en vue de les présenter à la Conférence internationale annuelle du Travail.

D'après l'examen des documents, le programme assume les responsabilités suivantes au nom du Canada:

1. Aider au respect de l'exigence de participation tripartite (gouvernement, travailleurs et employeurs) du Canada aux conférences internationales du Travail en coordonnant les invitations aux représentants du Congrès du travail du Canada et du Conseil canadien des employeurs[9]. Le directeur d'AMT y participe aussi pour appuyer la ministre du Travail.
2. Coordonner le travail des autorités nationales dans leur appui au processus de ratification des instruments de l'OIT par le Canada. Cette responsabilité est accomplie à travers la préparation des rapports nécessaires au Parlement fédéral et par la coordination et la participation aux discussions entre les partenaires et les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.
3. Faire rapport à l'OIT sur le statut des instruments ratifiés par le Canada[10], incluant les mesures prises par les autorités compétentes dans la mise en œuvre des dispositions des conventions, et faire annuellement rapport sur les conventions fondamentales non-ratifiées par le Canada dans le suivi de la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail.
4. Veiller aux principes de liberté d'association de l'OIT (p. ex. les droits d'adhérer à un syndicat et à la négociation collective) en coordonnant le processus national de réponse aux plaintes des organisations canadiennes de travailleurs concernant des lois précises.

3.1.2. Les objectifs d'AMT concordent avec les priorités du gouvernement du Canada et les résultats stratégiques, les rôles et les responsabilités d'EDSC

Tous les discours du Trône prononcés au cours de la période d'évaluation ont souligné l'engagement du gouvernement du Canada dans le domaine du commerce et établi que la promotion et la protection des droits de la personne sont une priorité permanente du gouvernement du Canada.

Les interviews avec quelques informateurs clés ainsi que l'examen des documents indiquent que le programme ne dispose pas d'objectifs de programme énoncés explicitement. Toutefois, les informateurs clés interviewés ont déclaré que les résultats escomptés[11] concordent avec le résultat stratégique d'EDSC concernant des milieux de travail sécuritaires, équitables et productifs, où règne la collaboration.

---

[9] Par exemple, environ la moitié du budget non salarial de 2015-2016 d'AMT a servi à payer les frais de voyage des membres de la délégation tripartite canadienne à la Conférence internationale du Travail de 2015.
[10] Conventions ou recommandations de l'OIT.
[11] Les résultats escomptés globaux d'AMT ont été définis dans le cadre de l'évaluation.

L'examen des documents a indiqué que le programme n'avait pas de Profil d'information sur le rendement, cependant la Division procède actuellement à la création d'un modèle logique décrivant ses activités de programme et leur incidence sur les résultats escomptés immédiats, à moyen et à long terme (voir à l'annexe 1). L'évaluation du programme a été compliquée par le manque de documentation sur les objectifs de programme, les activités et les résultats escomptés, ainsi que la nature des activités de programme axées sur trois secteurs très différents du travail (c'est-à-dire le secteur international, le secteur national et celui des affaires autochtones).

Les entreprises canadiennes demeurent globalement compétitives et ne subissent pas de concurrence déloyale des pays partenaires.

L'examen des documents a révélé que la mondialisation continue des marchés du travail mène à l'intégration des travailleurs et des entreprises des économies en développement et industrialisées. Par conséquent, la production et la distribution à l'intérieur des chaînes d'approvisionnement se situent de plus en plus là où les prix du matériel et de la main-d'œuvre sont concurrentiels. Ces efforts pour demeurer concurrentiels expliquent en partie pourquoi de nombreux détaillants canadiens font fabriquer à l'extérieur du Canada.

Avant la restructuration d'AMT, la Division a négocié des dispositions au nom du Canada, dans le cadre de nombreux accords commerciaux, incluant les engagements envers les normes et les principes du travail internationaux. AMT a fourni une orientation en ce qui a trait au contenu lié aux normes et aux principes du travail internationaux dans chacun des chapitres des accords commerciaux relatifs au travail.

Les interviews avec les informateurs clés ont révélé que les activités d'AMT de 2010-2011 à 2015-2016 concordaient également avec les rôles et les responsabilités du gouvernement du Canada dans le domaine des normes internationales du travail. L'examen des documents a par ailleurs révélé que, pour appuyer les rôles et les responsabilités du Canada, AMT mène des travaux liés aux obligations auprès de l'OIT, et à la prestation de conseils techniques et stratégiques sur les questions en rapport avec les conditions de travail et aux normes du travail, par l'entremise de la Division des relations internationales d'EDSC, à des forums internationaux multilatéraux comme le G20, le G7 et l'OCDE. Le programme appuie et gère également les activités coopératives en vertu des ententes entre le Canada et la Chine et coordonne le dialogue social national sur les enjeux du travail, notamment en ce qui a trait aux normes internationales du travail.

L'examen des documents et les interviews avec les informateurs clés ont également indiqué que le travail d'AMT au sein des forums internationaux sur le travail (p. ex. l'OIT, le G7, le G20 et les rencontres de l'OCDE liées au travail et à l'emploi) contribue à la bonne collaboration du Canada avec les pays partenaires. Ces activités font la promotion de la justice sociale et des normes du travail qui favorisent les pratiques décentes en matière de travail et améliorent les droits fondamentaux des travailleurs,

notamment les segments les plus vulnérables de leurs populations. Cela encourage, en retour, le respect de ces normes par les pays en question et aide à créer un environnement où les travailleurs et les employeurs canadiens bénéficient d'une chance équitable et égale de réussir, appuyant ainsi les objectifs commerciaux et de politique étrangère du Canada.

Selon les informateurs clés interviewés, la promotion des droits visant à améliorer les conditions de travail dans les pays où des entreprises canadiennes recourent à la main-d'œuvre locale aide à concrétiser la priorité canadienne en matière de libéralisation du commerce, dans le respect des droits de la personne.

3.1.3. Complémentarité avec le travail d'autres unités du ministère ou d'autres ministères fédéraux

L'examen des documents révèle qu'aucun autre secteur d'EDSC et aucun autre ministère fédéral n'exécute un mandat similaire à celui d'AMT. De plus, selon l'ensemble des informateurs clés interviewés et d'après l'examen des documents, aucun autre secteur d'EDSC ou ministère fédéral ne mène les activités relatives au mandat d'AMT.

Le programme assure une coordination et collabore avec les autres secteurs d'EDSC et les autres ministères fédéraux dans la mesure où les dossiers concernent précisément les conditions de travail et la main-d'œuvre. Par exemple : 1) les consultations avec la Division des relations internationales d'EDSC sur les conditions de travail et les enjeux du travail afin d'appuyer les activités du Canada menées avec les organisations multilatérales autres que l'OIT (comme le G7, le G20 et l'OCDE); et 2) la collaboration d'EDSC avec Affaires mondiales Canada pour préparer les déclarations sur les violations des droits de la personne à l'intention du Comité sur l'application des normes.

3.2. Efficacité

3.2.1. Soutien efficace au Canada dans le respect de ses obligations internationales et sa contribution aux discussions relatives aux normes du travail

L'examen des documents a indiqué qu'une délégation tripartite du Canada menée par le ministre du Travail à la Conférence internationale du Travail de 2013 a influencé positivement les documents finaux adoptés par la Conférence sur le dialogue social, le développement durable, le travail décent, les emplois verts, l'emploi et la protection sociale.

Le programme a produit à temps les rapports annuels requis au cours de la période d'évaluation. Les informateurs interviewés ont toutefois signalé une exception à l'égard de l'exercice financier 2014-2015, au sujet duquel il a été indiqué qu'il était incomplet et

avait été remis en retard. Ils ont attribué ce fait à une réduction des ressources, et plus précisément à un problème d'expertise interne.

Participation aux forums internationaux et multilatéraux pour assurer le respect des obligations internationales du Canada

Plusieurs informateurs clés interviewés ont déclaré que le Canada a participé activement aux réunions de l'OIT et aux conférences internationales annuelles du travail, en notant qu'il a bien soulevé des questions liées aux normes du travail désuètes dans le programme de la conférence annuelle.

Les informateurs clés interviewés ont également signalé l'influence du Canada à l'OIT. Plus précisément, le Canada a influencé la formulation du libellé des textes dans la négociation des normes internationales de telle sorte qu'il : 1) reflète les valeurs et les intérêts canadiens (en introduisant l'inclusion des deux genres dans les textes); 2) prévoie des relations de travail et des conditions de travail équitables et décentes, de façon complète et non discriminatoire; 3) fournisse des protections solides mais souples qui tiennent compte des diverses réalités nationales de manière à ce que les pays puissent ratifier et mettre en œuvre les dispositions concernées.

Le Canada a fait valoir que les conventions de l'OIT devraient être des traités reposant sur des principes et des résultats plutôt que sur des règles, de manière à accroître leur ratification et leur mise en œuvre par les États membres. Il est ainsi plus facile pour le Canada de ratifier des conventions qui exigent l'accord des provinces et des territoires. La *Convention (nº 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail*, ratifiée par le Canada en 2011, était un bon exemple de convention-cadre élaborée dans cet esprit.

Le Canada assure la présidence permanente du groupe des pays industrialisés à économie de marché. Le programme gère la coordination des perspectives des 40 pays participants du groupe sur une gamme d'enjeux, comme l'élaboration des déclarations pour le Conseil d'administration sur la gouvernance institutionnelle et les orientations politiques de l'OIT. Dans ce rôle, le Canada fait aussi partie du groupe directeur qui établit le programme du Conseil d'administration de l'OIT.

Les informateurs interviewés ont indiqué que le Canada a été représenté par le directeur et le directeur adjoint du programme au sein du groupe des pays industrialisés à économie de marché au cours de la période de l'évaluation. Au cours de la période visée, ce groupe a coordonné les efforts de réforme institutionnelle et de la gouvernance à l'OIT, lesquels comprenaient la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats, le renforcement des fonctions d'audit et d'évaluation ainsi que des cadres de planification stratégique et de budgétisation pour l'OIT. Les principales réalisations de ces efforts comprennent: 1) le budget de l'OIT pour 2016-2017, qui représentait un budget à croissance zéro conforme à la position de longue date du gouvernement du Canada; 2) Conférence internationale du Travail de 2015 (la 104e session de la Conférence); et 3) Le Canada a été choisi comme l'un des neuf membres du

gouvernement siégeant au Groupe de travail du Comité de l'application des normes de la Conférence en 2015.

Le programme a contribué à l'amélioration de la gouvernance et réalisé des économies grâce à réforme majeure et fructueuse du Conseil d'administration de l'OIT. Il a également participé à l'expérimentation fructueuse d'un format pilote de la Conférence internationale du Travail d'une durée de deux semaines en 2015, au lieu de la durée habituelle de trois semaines. La réduction de la durée de la conférence est devenue la norme par la suite.

Le Canada s'est servi du groupe des pays industrialisés à économie de marché pour influencer les décisions de l'OIT. Le budget à croissance nulle de l'OIT en 2016-2017 était entre autres conforme à la position de longue date du gouvernement du Canada. Le gouvernement du Canada a également été désigné en 2015 comme l'un des neuf gouvernements membres du groupe de travail sur les méthodes de travail rattaché au Comité de l'application des normes. Dans son rôle de membre, le Canada a facilité le bon fonctionnement de ce comité.

Le Canada participe aussi à la supervision des normes internationales du travail. Les informateurs interviewés ont indiqué que le Canada examine et surveille l'application des conventions de l'OIT par les États membres, à la rencontre annuelle du Comité de l'application des normes. Dans ce rôle, le Canada intervient à hauteur de trois à six dossiers par session. Par ailleurs, à titre de membre élu du Conseil d'administration, le Canada participe au processus de supervision des plaintes alléguant la non-application de conventions ratifiées par des États membres.

Il est important de mentionner qu'EDSC collabore avec la mission permanente d'Affaires mondiales Canada à Genève, afin d'influencer une variété de décisions sur les normes internationales du travail.

Coordination et participation aux forums nationales en vue de la promotion des normes internationales du travail prônées par le Canada

Le programme appuie le dialogue national relatif aux normes internationales du travail dans le cadre de son rôle de Secrétariat de l'Association canadienne des administrateurs de la législation ouvrière (ACALO).
À titre de Secrétariat, le programme a appuyé toutes les composantes de l'ACALO, coordonné la réunion annuelle des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux du Travail et coordonné les réunions des sous-ministres du Travail. D'autres actions à l'actif du programme incluent des ateliers avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et des tables rondes tripartites réunissant des fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux, des partenaires sociaux et d'autres entités non gouvernementales.

Coordination à l'échelle nationale des processus de ratification des conventions

de l'OIT par le Canada

L'examen des documents et les interviews avec les informateurs clés a révélé que le Canada a ratifié quatre conventions de l'OIT par l'entremise des forums de l'ACALO au cours de la période de l'évaluation : la *Convention (n° 29) sur le travail forcé*, la *Convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail*, la *Convention du travail maritime, 2006* et son amendement et la *Convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail*. Au cours de la période de l'évaluation, le programme a également mené des activités qui ont abouti à la ratification de deux autres conventions et l'amendement d'une troisième (voir l'annexe 4).

Voici des exemples d'autres discussions relatives aux normes internationales du travail qui ont eu lieu par l'entremise des forums de l'ACALO et de l'atelier fédéral-provincial-territorial annuel sur les questions en rapport avec l'OIT pendant la période de l'évaluation :

- les préparations en 2010, 2011, 2014 et 2015 de la Conférence internationale du Travail portant sur l'examen des normes;
- un examen technique de la *Convention (n° 138) sur l'âge minimum* à un atelier fédéral, provincial et territorial en 2012;
- la prolongation en 2013 de la *Stratégie fédérale, provinciale et territoriale 2011-2013 sur le Canada et l'OIT* et du Plan d'Action;
- la discussion des initiatives de responsabilité sociale des entreprises canadiennes à la suite d'un incident en 2013 où des mauvaises conditions de travail ont été invoquées en lien avec l'effondrement d'une fabrique de vêtements au Bangladesh qui a coûté la vie à plus de 1 000 travailleurs;
- les plaintes contre les gouvernements au Canada soumises par des organisations d'employés à l'OIT.

Les informateurs clés interviewés ont indiqué que le programme peut devoir affronter de nombreuses difficultés dans la coordination des processus nationaux liés à la ratification des conventions. Par exemple, le programme est soumis au respect de la répartition des pouvoirs au Canada[12], ce qui pourrait avoir des répercussions sur les délais d'obtention de l'information requise des partenaires, et ainsi réduire la capacité à faire progresser les engagements du Canada par rapport aux processus de ratification. C'est ce qui s'est produit au cours du processus de ratification de la Convention n° 138 mentionné ci-dessus. Bien que la Convention ait été finalement ratifiée en juin 2016, le processus a été retardé par le fait que les intervenants n'avaient pas tous attribué le même niveau de priorité aux processus d'examen technique et de ratification.

Autres enjeux liés au travail examinés à l'échelle nationale

[12] Voir les détails à la section 2.2.

Au cours de la période de l'évaluation, le nombre de plaintes actives contre le Canada au Comité de la liberté syndicale a diminué. Des 109 cas relevés au cours de la période d'évaluation, neuf ont été clos, trois étaient encore actifs et un autre faisait l'objet d'un suivi. Trois autres cas ouverts juste avant la période d'évaluation nécessitent un suivi.

Les problèmes fréquemment soulevés auprès du Comité se rapportent au droit de grève et à la négociation collective, ainsi qu'aux ententes imposées par législation. Par exemple, le soutien technique d'AMT et son travail de facilitation à titre de liaison avec l'OIT ont contribué au retrait d'une loi au Québec qui restreignait le droit de grève et de négociation collective des travailleurs de garderie.

Une partie du rôle du programme à titre de Secrétariat de l'ACALO consiste aussi à offrir des services de coordination aux cinq comités permanents de celle-ci en matière de travail (p. ex. Sécurité et santé au travail, Affaires internationales du travail, Normes du travail).

Les informateurs clés interviewés ont indiqué que les réunions annuelles des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux du Travail étaient des occasions pour AMT de promouvoir la coopération entre les deux ordres de gouvernement et leurs partenaires dans les dossiers du travail. Certains ont toutefois mentionné que le gouvernement fédéral devrait communiquer plus régulièrement et améliorer le suivi auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux pour les maintenir au fait des priorités et des orientations stratégiques fédérales.

Collaboration avec les ministères fédéraux en vue de la promotion des normes internationales du travail

Le programme des Affaires Multilatérales du Travail au sein d'EDSC aide à faire en sorte que les enjeux du travail du Canada soient traités de manière cohérente et consistante dans les forums internationaux. Voici des exemples de participation du programme à des forums multilatéraux hors de l'OIT et de collaboration avec des ministères au cours de la période de l'évaluation.

- La coordination avec la Division des relations internationales d'EDSC afin de fournir un appui et des conseils techniques sur les questions relatives au travail ainsi que les conditions de travail à l'OCDE, au G20, au G7 et à l'Assemblée générale des Nations Unies. Il s'agissait par exemple de divers documents liés à la déclaration des ministres du Travail et du Développement du G7 en 2015 sur les chaînes d'approvisionnement mondiales et à la déclaration des ministres du Travail et de l'Emploi du G20 en 2015 sur la sécurité et la santé au travail.
- La collaboration avec Transports Canada dans tous les dossiers du domaine maritime (p. ex. l'adoption de la *Convention du travail maritime, 2006* et de son amendement subséquent à l'OIT), avec Justice Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor pour la ratification et la mise en œuvre de la *Convention n° 29 sur le travail forcé*, et avec Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada pour la

Recommandation n° 201 et la *Convention n° 189 sur le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques*.

- La prestation d'orientations concernant les normes internationales du travail et les obligations auprès de l'OIT au Point de contact national du Canada, un comité interministériel présidé par Affaires mondiales Canada, pour les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. AMT a également participé à quatre séances d'information sur les principes directeurs.
- La contribution apportée au ministère des Pêches et des Océans du Canada à propos d'une demande des Nations Unies relativement aux directives sur la pêche artisanale.

Les informateurs clés interviewés ont indiqué qu'à titre de représentant canadien à la Conférence internationale du Travail, il est impératif d'être bien informé sur les positions et les préoccupations des divers ministères fédéraux par rapport aux décisions de l'OIT. Plusieurs informateurs clés interviewés ont souligné la nécessité d'une meilleure coordination et de communications plus efficaces entre EDSC et les autres ministères fédéraux[13], pour assurer la présentation à point nommé de la position du Canada à l'OIT et dans d'autres forums internationaux.

Soutien aux ententes sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones et les ententes de revendications territoriales globales

Au nom d'EDSC, AMT contribue aux négociations liées aux ententes sur l'autonomie gouvernementale autochtone[14] et aux ententes de revendications territoriales globales. Le programme s'assure que les intérêts législatifs et stratégiques du gouvernement du Canada liés aux affaires du travail sont respectés dans les ententes. Aux négociations du Caucus fédéral sur l'autonomie gouvernementale et les revendications globales, AMT fait valoir la position du Programme du travail et du Canada au moyen de discussions avec Affaires autochtones et du Nord Canada et/ou les communautés autochtones. Il fait aussi preuve de diligence raisonnable dans son analyse des ententes sur l'autonomie gouvernementale et en s'assurant qu'elles comportent des clauses qui appuient la position du Programme du travail. Par ailleurs, le programme conseille le sous-ministre adjoint responsable du Programme du travail, qui est l'un des membres du Comité directeur interministériel fédéral en charge du rapport au Caucus fédéral.

La documentation sur les ententes sur l'autonomie gouvernementale autochtone et les revendications territoriales globales indique que le programme participe activement à près de la moitié des 93 négociations en cours. Les interviews ont révélé que le programme n'a pas les ressources et l'orientation nécessaires pour traiter la portion de telles ententes et revendications.

---

[13] Par exemple, des informateurs clés interviewés ont dit qu'AMT a dû attendre d'être mis au courant de la position d'Affaires mondiales Canada sur des questions particulières avant de parler à l'OIT. COMMENTAIRE : Il serait peut-être utile de présenter un exemple précis pour permettre une meilleure réponse.

[14] En anglais, on utilisait auparavant le terme « Aboriginal self-government agreements » au lieu de « Indigenous self-government agreements ».

3.2.2. Soutien aux politiques commerciales, du travail et des droits de la personne du Canada

En appuyant les engagements du Canada auprès de l'OIT et en participant activement aux discussions et aux décisions liées au travail, AMT soutient le gouvernement du Canada dans la préservation de ses intérêts commerciaux ainsi que des entreprises et des travailleurs canadiens dans l'économie mondiale, tout en faisant la promotion des valeurs canadiennes en matière de droits des travailleurs et de justice sociale. L'examen des documents a révélé le programme contribue au programme et à la politique du commerce du Canada en participant à l'élaboration des chapitres liés au travail dans les différents accords commerciaux. Les informateurs interviewés sont d'avis qu'AMT aide à faire la promotion de la politique étrangère du gouvernement du Canada en matière de droits de la personne, de commerce et de développement international. De plus, les consultations d'AMT auprès des autres ministères font en sorte que la position du Canada sur les droits de la personne soit conforme à sa position en matière de droits du travail et cohérente par rapport à sa politique étrangère et à sa politique du travail. Les informateurs clés interviewés ont indiqué que la participation d'AMT aux discussions relatives aux normes internationales du travail et à l'élaboration de celles-ci appuie la capacité du Canada de demeurer concurrentiel à l'échelle mondiale en tâchant de s'assurer que les entreprises canadiennes ne subissent pas de concurrence injuste des pays partenaires. Par exemple, l'examen des documents a indiqué que le programme appuie l'élaboration du contenu des Accords de libre-échange de sorte que la position concurrentielle du Canada ne soit pas affaiblie par des dispositions de protection en matière de travail en deçà des normes ou par l'inefficacité de la mise en œuvre des codes du travail des pays partenaires.

Protection des droits des travailleurs par la promotion des droits de la personne et de la justice sociale

Le programme fait la promotion de la justice sociale et des normes du travail dans les forums internationaux sur le travail comme l'OIT et l'OCDE. Par exemple, il représente EDSC au Point de contact national, un comité interministériel présidé par Affaires mondiales Canada qui s'occupe des *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* au nom de la communauté canadienne des affaires. Ces principes directeurs sont des recommandations gouvernementales de pratiques d'affaires exemplaires à l'intention des entreprises multinationales; elles peuvent inclure des questions régies par le droit national ou des engagements internationaux.

Le programme appuie l'engagement du gouvernement du Canada dans la promotion des pratiques d'affaires responsables ou la responsabilité sociale d'entreprise, et encourage les entreprises canadiennes actives à l'échelle internationale à respecter toutes les lois et les normes internationales applicables. A cet égard, le programme a fourni une orientation concernant les normes internationales du travail et les obligations

du Canada auprès de l'OIT au Point national de contact. Toutefois, les informateurs interviewés ont signalé que l'absence de politique gouvernementale canadienne de responsabilité sociale des entreprises entrave le processus d'amélioration des conditions de travail et de la réglementation.

Promotion des normes du travail par l'entremise des accords commerciaux

Au cours de la période de l'évaluation, AMT a fourni des conseils sur le contenu des normes internationales du travail dans le cadre des Accords de libre-échange conclus par le Canada avec la Colombie (2011), la Jordanie (2012), le Panama (2013), le Honduras (2014) et la Corée (2015). Au nom du gouvernement du Canada, AMT a également fourni de l'aide dans l'élaboration des chapitres sur le travail d'autres accords de libre-échange impliquant le Canada, comme le Partenariat Trans-pacifique et l'Accord de libre-échange entre le Canada et l'Ukraine.

Promotion des normes internationales du travail par l'entremise d'accords avec des pays qui sont des partenaires commerciaux potentiels

Le *Protocole d'entente Canada-Chine sur la coopération dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail* a été signé en 2012, tandis que le *Cadre de coopération Canada-Chine dans les domaines des relations industrielles et des normes du travail* de 2007 a été renouvelé en 2012 et en 2016. Le programme a appuyé l'élaboration des deux ententes. Conformément au Cadre de coopération avec la Chine, il a obtenu le financement du Programme du travail pour quatre projets et a fourni une aide technique pour faciliter le dialogue au moyen d'activités de projet comme des ateliers et des colloques mixtes, des travaux de recherche et l'échange de connaissances et d'expérience.

Les interviews avec les informateurs clés et l'examen des documents ont révélé que ces projets ont facilité l'établissement d'un dialogue constructif et de liens de collaboration avec la Chine. La gestion des quatre projets[15] par AMT a appuyé le renforcement de la coopération entre le Canada et la Chine pour aider à assurer le respect au Canada et en Chine des principes et des droits fondamentaux au travail établis par l'OIT.

3.3. Efficience et économie

Les informateurs clés interviewés ont déclaré qu'il serait profitable pour AMT d'avoir plus de savoir-faire interne, de représentants de haut niveau à l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et de financement adéquat à ces fins. Ils ont indiqué que les ressources du programme ont été réduites de 40 % au cours de la période

[15] Les détails des projets sont présentés à l'annexe 2.

d'évaluation, et que la Division n'a pu ni atteindre ses objectifs ni démontrer de l'efficience avec moins de ressources. Par exemple, les informateurs clés interviewés ont expliqué que la diminution des ressources a affecté la capacité du programme à contribuer de manière efficiente aux activités liées à la participation à la Conférence internationale du Travail et aux réunions pertinentes de l'OIT, aux dossiers relatifs au travail autochtone et à la ratification des conventions.

La diminution des ressources a également affecté la prestation de politiques plus éclairées sur les enjeux du travail et la facilitation des discussions concernant les ministres et les sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux du Travail. Un informateur clé interviewé a indiqué que la ressource d'AMT affectée aux enjeux du travail à la mission permanente au bureau du Canada à Genève est financée par Affaires mondiales Canada et s'occupe aussi d'autres dossiers, comme celui de la gouvernance dans l'ensemble du système de l'ONU.

Les informateurs clés interviewés ont fait observer qu'une équipe complète incluant des membres des provinces et des territoires a traditionnellement représenté le Canada à la Conférence internationale du Travail. L'examen des documents a indiqué qu'environ la moitié du budget non salarial de 2015-2016 du programme a servi à couvrir les frais de voyage des membres de la délégation tripartite canadienne à la Conférence internationale du Travail de 2015 à Genève. Lors de la Conférence, c'était la même personne qui tenait le rôle de porte-parole du gouvernement et de conseiller technique au sein de chacun des Comités techniques, au lieu d'avoir deux personnes distinctes. L'examen des documents a révélé que des « mesures de restriction financière » avaient rendu impossible le paiement des frais de voyage des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux pour participer à la Conférence internationale du Travail de 2014, diminuant ainsi leur engagement à l'égard des enjeux du travail internationaux.

Tableau 1 : Ressources financières et humaines d'AMT de 2010-2011 à 2015-2016

Exercice	Dépenses salariales	Dépenses non salariales	Total (dépenses salariales et non salariales)	Équivalents temps plein (en moyenne[16])
2010-2011	1 444 807 $	420 408 $	1 865 215 $	21
2011-2012	1 376 695 $	303 893 $	1 680 588 $	17
2012-2013	1 348 728 $	333 237 $	1 681 965 $	18
2013-2014	1 369 903 $	227 308 $	1 597 211 $	19
2014-2015	1 103 780 $	264 491 $	1 368 271 $	12
2015-2016	986 636 $	238 554 $	1 225 190 $	12

Source : Direction générale de la politique, du règlement des différends et des affaires internationales du Programme du travail, décembre 2016

[16] Si les niveaux de dotation ont fluctué au cours de l'exercice financier de 12 mois, le nombre moyen d'équivalents temps plein a été utilisé.

Le tableau 1 montre que le budget de fonctionnement salarial et non salarial de même que les ressources humaines du programme ont diminué annuellement, passant d'environ 1,9 M$ et 21 équivalents temps plein en 2010-2011 à 1,2 M$ et 12 équivalents temps plein en 2015-2016. Les documents consultés n'expliquent pas les raisons de cette diminution et n'étayent pas de besoins en ressources dans l'avenir.

4. Conclusion et recommandations

Les constatations de l'évaluation indiquent un besoin continu en ce qui a trait aux activités d'AMT. Cette division joue un rôle unique de représentation du Canada au sein des forums internationaux où les questions et les normes du travail, les droits de la personne des travailleurs et la justice sociale sont examinés. Dans l'élaboration et la promotion des normes du travail et de la justice sociale à l'échelle nationale et internationale, le programme appuie, tout en protégeant les droits des travailleurs, la compétitivité des entreprises canadiennes aux prises avec des dispositions de protection des travailleurs en deçà des normes ou l'application inefficace des codes du travail dans les pays qui sont des partenaires commerciaux.

Avant cette première évaluation, les activités et les résultats escomptés n'étaient pas documentés et le Programme n'avait pas de modèle logique ou de Profil d'information sur le rendement pour exprimer clairement le lien entre les activités et leurs résultats escomptés. Mais une fois l'évaluation en cours, le Programme a commencé à élaborer une ébauche de modèle logique (voir l'annexe 1).

Le programme appuie le Canada à titre de membre fondateur de l'Organisation internationale du Travail et de membre du Conseil d'administration de celle-ci, en veillant au respect des obligations internationales du Canada découlant de ses engagements relatives aux normes internationales du travail.

Le programme élabore les positions du Canada en matière de politique du travail en consultation avec les intervenants et les partenaires sociaux, incluant les ministères fédéraux et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Par ailleurs, le programme négocie les normes internationales du travail au nom du Canada.

AMT coordonne la mise en œuvre des conventions et des recommandations adoptées à la Conférence internationale du Travail et le processus national de ratification de ces instruments par le Canada.

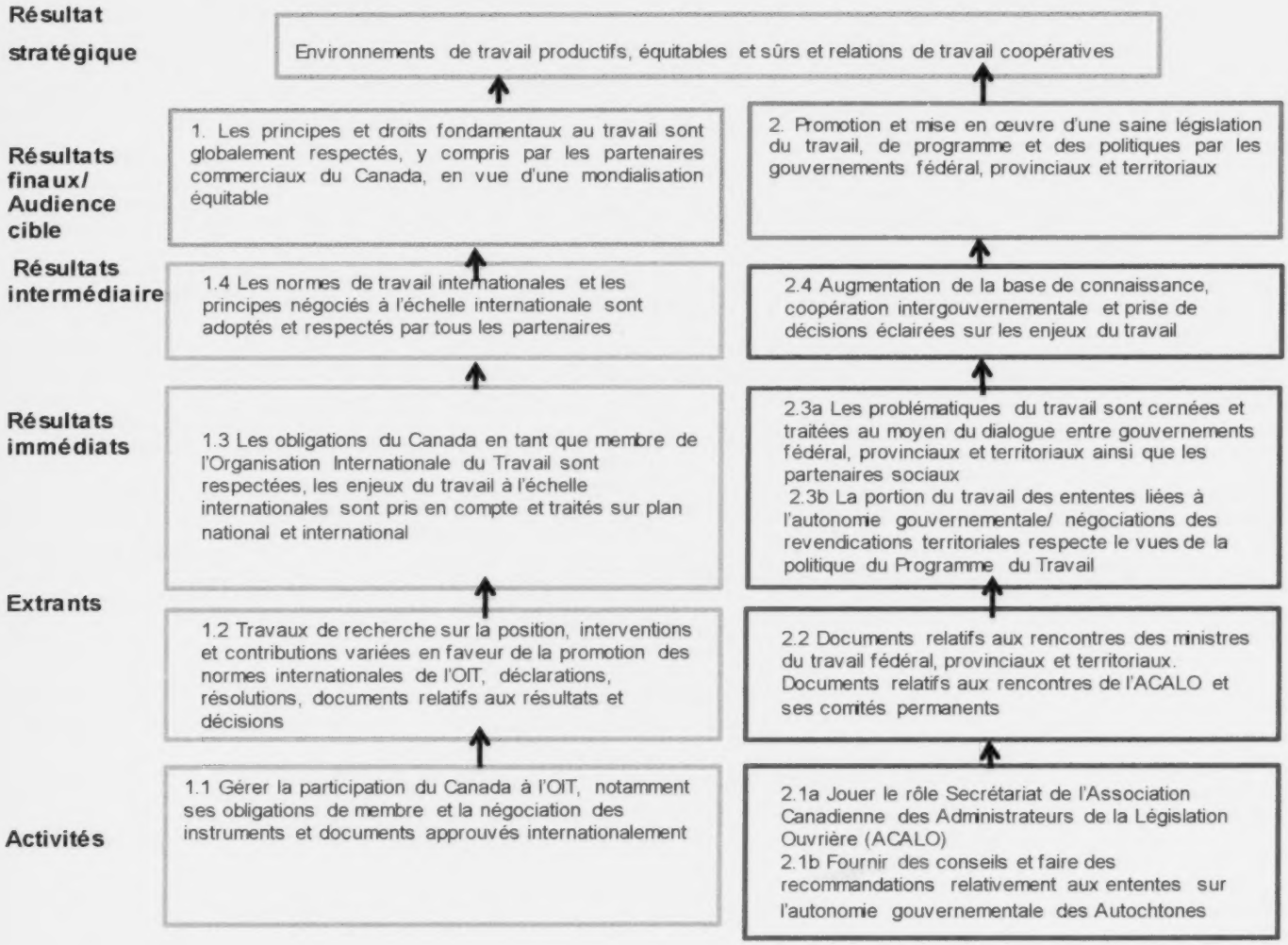
À titre de Secrétariat de l'ACALO et de ses cinq comités permanents, le programme crée un environnement de discussion des normes internationales et des questions nationales liées au travail qui touchent le Canada. Il facilite aussi l'établissement d'un consensus national et d'une position cohérente sur les normes internationales du travail, y compris les accords commerciaux.

Les preuves rassemblées aux fins de la présente évaluation démontrent qu'au fil des années, les diverses restrictions auxquelles a été soumis ce programme l'ont empêché d'honorer la totalité de ses obligations nationales et internationales.

Recommandations

1. Le programme pourrait améliorer les communications avec divers intervenants pour respecter les échéances de production des rapports.
2. Le programme pourrait bénéficier d'un examen approfondi de ses besoins en ressources à combler pour veiller à ce que le Canada soit représenté aux niveaux appropriés dans les forums internationaux, tout en continuant à respecter ses autres obligations nationales et internationales.

Annex 1: Ébauche du modèle logique du Programme des Affaires Multilatérales du Travail



Intrants **Obtenir des ressources adéquates, financières et non-financières pour mener les activités du programme**

1. ENGAGEMENT MULTILATÉRAL **2. ENGAGEMENT INTERGOUVERNEMENTAL**

Annexe 2 : Matrice d'évaluation

Sous-questions d'évaluation	Indicateurs	Examen des documents	Interview
Question d'évaluation n° 1 : Est-ce qu'il existe un besoin continu pour AMT?			
1.1 Si oui, comment le savez-vous?	a. Données probantes et statistiques sur les questions internationales liées au travail[17] b. Engagements internationaux canadiens c. Preuves que d'autres mènent les mêmes activités ou des activités semblables d. Pourcentage des décisions où le Canada a influencé la décision liée aux normes internationales du travail	X	X
1.2 Comment le Canada en bénéficie-t-il ou pourquoi doit-il jouer un rôle?		X	X
1.3 Comment les travailleurs et les entreprises profitent-ils du travail d'AMT?		X	X
1.4 Est-ce que d'autres secteurs d'EDSC ou d'autres ministères fédéraux devraient participer à des activités d'AMT?		X	X
1.5 Est-ce que les normes internationales du travail s'améliorent (p. ex. plus fortes, plus grande couverture)?		X	X
Question d'évaluation n° 2 : Dans quelle mesure les objectifs d'AMT concordent-ils avec :			
2.1 Les priorités du gouvernement du Canada?	---	X	---
2.2 Les résultats stratégiques d'EDSC?	---	X	---
2.3.1 Quels sont les rôles et les responsabilités du gouvernement du Canada en ce qui a trait aux normes internationales du travail pour les travailleurs et les entreprises? 2.3.2 De quelles façons la	a. Niveau de cohérence entre les objectifs et les activités d'AMT et les rôles et les responsabilités du gouvernement du Canada	X	X

[17] Tous les indicateurs (de a à d) s'appliquent à toutes les sous-questions de la Question d'évaluation n° 1.

Sous-questions d'évaluation	Indicateurs	Examen des documents	Interview
division AMT contribue-t-elle aux rôles et aux responsabilités du gouvernement du Canada?			
Question d'évaluation n° 3 : Dans quelle mesure les secteurs d'activité et les activités d'AMT contribuent-ils à la réalisation des résultats escomptés?			
3.1 Les secteurs d'activité et les activités d'AMT sont-ils alignés en fonction des résultats escomptés? 3.2 Quels progrès ont été réalisés pour atteindre les résultats escomptés? 3.3 L'atteinte des résultats escomptés présente-t-elle des difficultés? 3.4 Quels sont les facteurs clés de réussite?	a. Facteurs/éléments/activités exécutés qui indiquent qu'AMT mène ses activités en fonction des résultats escomptés[18]. b. Nombre de cas où la position du Canada a influencé une décision en matière de normes internationales du travail (p. ex. en personne, par écrit). c. Nombre d'ententes sur l'autonomie gouvernementale appuyées par l'information sur la politique d'AMT. d. Nombre d'éléments des normes internationales du travail (hors de l'OIT) préparés en vue de discussions internationales qu'AMT a appuyés. e. Nombre de plaintes présentées au Comité de la liberté syndicale de l'OIT qui ont été réglées. f. Nombre d'obligations d'État membre de l'OIT qui ont été traitées. g. Nombre de décisions prises dans les forums que le Canada a appuyées jusqu'à leur mise en œuvre. h. Nombre de dossiers où les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont établi un consensus en ce qui a trait aux questions internationales liées au travail.	X	X (sauf pour les indicateurs c, d, f et h)
Question d'évaluation n° 4 : Comment la division AMT peut-elle être plus efficiente dans la réalisation de ses objectifs et/ou des résultats escomptés?			
4.1 Qu'est-ce qu'AMT pourrait faire différemment (par exemple, application des ressources) pour réaliser	a. Preuves de lacunes dans les activités/résultats et de chevauchements qui se sont produits. b. Preuves d'objectifs, de contributions ou de résultats qui n'ont pas été atteints.	X	X

[18] Tous les indicateurs (de a à h) s'appliquent à toutes les sous-questions de la Question d'évaluation n° 3.

Sous-questions d'évaluation	Indicateurs	Examen des documents	Interview
ses résultats de manière plus efficiente?	c. Preuves montrant que d'autres mènent les mêmes activités ou des activités semblables à celles d'AMT. d. Pourcentage de temps, de ressources financières et humaines (équivalents temps plein) consacré à chaque secteur d'activité. Est-ce proportionnel à l'importance du secteur d'activité/de la priorité du gouvernement du Canada? e. Renseignements sur les ressources salariales/non salariales/en équivalents temps plein (prévues, réelles).		(sauf pour l'indicateur e)

Annexe 3 : Ententes et projets avec la Chine

1. Le *Protocole d'entente Canada-Chine sur la coopération dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail* signé en 2012 avantage les entreprises canadiennes et les travailleurs du pays en faisant en sorte que la position concurrentielle du Canada ne soit pas compromise par la mauvaise protection des droits des travailleurs en Chine. En particulier, les informateurs interviewés ont signalé que le Canada participe à l'élaboration des normes de santé et de sécurité professionnelles internationales. Ils ont déclaré aussi que le Canada fournit de l'aide technique dans les secteurs de la législation du travail et du renforcement de la capacité dans des pays particuliers.

2. Le *Cadre de coopération Canada-Chine dans les domaines des relations industrielles et des normes du travail* signé originalement en 2007 a été renouvelé en 2012 et en 2016. Durant la période d'évaluation, AMT a appuyé et géré quatre projets d'aide technique en vertu du Cadre qui avaient notamment pour objectifs de renforcer la coopération entre le Canada et la Chine dans les secteurs ciblés.

Les projets suivants ont contribué à renforcer les liens avec le gouvernement chinois :

Projet n° 1 : Le projet de séminaire conjoint Canada-Chine sur le règlement des différends dans le monde du travail (mai 2013) : un accord de subvention d'une valeur de 117 000 $ a permis de réunir plus de 35 représentants canadiens et chinois des milieux universitaires, des gouvernements, des travailleurs et des employeurs pour échanger des connaissances et de l'expérience dans les secteurs des relations industrielles et du travail.

Projet n° 2 : Le projet de séminaire conjoint Canada-Chine sur la négociation collective et le règlement des différends dans le monde du travail (mai 2014) : la subvention de 100 000 $ a permis d'organiser entre autres des activités qui ont renforcé l'engagement

du Canada d'interagir avec la Chine pour les questions liées au travail et qui ont solidifié la coopération entre le Canada et la Chine dans le domaine du travail.

Projet n° 3 : Le projet de renforcement des capacités en matière de médiation et d'arbitrage au travail (mars 2016) a reçu 300 000 $ à titre de financement en 2014-2015 et une autre tranche de 300 000 $ l'année suivante.

Projet n° 4 : Forum Canada-Chine sur les relations industrielles (mai 2011) : la subvention de 100 000 $ a permis d'organiser des activités d'échange d'information et de pratiques sur des questions liées aux relations industrielles et aux normes du travail.

Annexe 4 : Conventions de l'OIT ratifiées par le Canada

Les quatre conventions suivantes ont été ratifiées par le Canada durant la période d'évaluation :

1. La *Convention du travail maritime, 2006* a été ratifiée en juin 2010. Elle prévoit les normes internationales relatives aux gens de mer et à la qualité de la gestion des navires par les propriétaires concernant la plupart des aspects liés aux conditions de travail et de vie.
2. La *Convention (n° 029) sur le travail forcé* ratifiée en juin 2011 vise à éliminer l'utilisation de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire.
3. La *Convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail* ratifiée en juin 2011 fait la promotion de l'amélioration continue de la sécurité et de la santé au travail pour prévenir les lésions et les maladies professionnelles ainsi que les décès imputables au travail.
4. La *Convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail* a été ratifiée en juin 2011. Elle établit la signification du terme « organisations représentatives » des employeurs et des travailleurs. Elle oblige aussi les parties à appliquer des procédures qui assurent la tenue de consultations efficaces entre les représentants des gouvernements, des travailleurs et des employeurs concernant les points au programme de la Conférence internationale du Travail.

AMT a également accompli des activités durant la période d'évaluation qui ont donné lieu à la ratification de deux autres conventions et à l'amendement d'une troisième après la période d'évaluation.

1. La *Convention (n° 138) sur l'âge minimum* a été ratifiée en juin 2016. Diverses discussions qui ont mené à la ratification de la convention ont eu lieu (p. ex. les ateliers des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux sur les questions liées à l'OIT en 2011).
2. La *Convention du travail maritime, 2006* a été modifiée en juillet 2016.
3. La *Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective* a été ratifiée en juin 2017. Cette convention protège les travailleurs des actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale et fait la promotion de la négociation collective. Durant la période d'évaluation, la convention a été discutée à l'atelier fédéral-provincial-territorial sur les questions liées à l'OIT et l'examen technique par toutes les autorités a été lancé.